

GESTÃO MUNICIPAL E TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL: USO AFIRMATIVO DE INSTRUMENTO ECONÔMICO COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

RESUMO

O processo acelerado de urbanização, em especial nas capitais e seu entorno, a partir da segunda metade do século XX exigiu, e continua a exigir, por parte do Estado um papel de cunho intervencionista do qual a gestão do meio ambiente é um dos seus resultados. Iniciando por estabelecer normas gerais de uso do espaço geográfico e do solo, cabe ao Estado gradativamente o encargo, que exige ações positivas de normatizar as práticas e defender os ditos 'direitos sociais'. De característica coercitiva e impositiva inicialmente, estes vão progressivamente avançando no sentido de servirem de mecanismos de incentivo para atitudes mais proativas de agentes privados e públicos. Mediante o exposto, o tema central do presente trabalho, qual seja, o uso de instrumentos econômicos como mecanismo de incentivo na política ambiental municipal, vai se concentrar na avaliação exclusiva da influência da esfera pública sobre outra esfera pública através da análise da potencialidade da aplicação do ICMS Ecológico (ICMS-e) no Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Política pública ambiental, instrumentos de política ambiental, instrumentos econômicos, ICMS Ecológico.

Autores:

Antonio Francisco Ritter Ferreira. Doutorando no PPGCTIA/UFRRJ (Programa de Pós-graduação em Ciência, Inovação e Tecnologia em Agropecuária – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Daniella Cristina Santos Quevedo. Mestranda no PPGAMAA/UFRRJ (Programa de Pós-graduação em Administração Mestrado Acadêmico em Administração - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

GESTÃO MUNICIPAL E TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL: USO AFIRMATIVO DE INSTRUMENTO ECONÔMICO COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

RESUMO

O processo acelerado de urbanização, em especial nas capitais e seu entorno, a partir da segunda metade do século XX exigiu, e continua a exigir, por parte do Estado um papel de cunho intervencionista do qual a gestão do meio ambiente é um dos seus resultados. Iniciando por estabelecer normas gerais de uso do espaço geográfico e do solo, cabe ao Estado gradativamente o encargo, que exige ações positivas de normatizar as práticas e defender os ditos 'direitos sociais'. De característica coercitiva e impositiva inicialmente, estes vão progressivamente avançando no sentido de servirem de mecanismos de incentivo para atitudes mais proativas de agentes privados e públicos. Mediante o exposto, o tema central do presente trabalho, qual seja, o uso de instrumentos econômicos como mecanismo de incentivo na política ambiental municipal, vai se concentrar na avaliação exclusiva da influência da esfera pública sobre outra esfera pública através da análise da potencialidade da aplicação do ICMS Ecológico (ICMS-e) no Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Política pública ambiental, instrumentos de política ambiental, instrumentos econômicos, ICMS Ecológico.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o papel do Estado como agente ativo no processo de proteção e conservação ambiental historicamente esteve ligado prioritariamente ao potencial intervencionista governamental nas ações dos demais agentes econômicos diante da necessidade de agir na negociação dos diversos interesses individuais e coletivos que se apresentam.

Discussões e acordos em âmbito internacional, em especial após a segunda guerra mundial, e estudos que foram desenvolvidos nas décadas seguintes sobre os impactos do avanço econômico sobre o meio ambiente fizeram surgir novas responsabilidades para o poder público sobre as atividades antrópicas, sejam elas decorrentes ou não de ações econômicas.

O estabelecimento de políticas públicas ambientais é uma prática relativamente recente no Brasil. Inicia-se em um cenário político predominantemente determinista e exilado da ação e envolvimento da sociedade para evoluir gradualmente para ser um instrumento de ação estatal de defesa dos interesses difusos de diversos grupos sociais. As políticas públicas ambientais no Brasil apresentam-se como uma ferramenta de proteção em decorrência quase que direta das demandas sociais derivadas do avanço do homem sobre o espaço natural.

Com o avanço das perspectivas legais destes direitos sociais surgem os direitos fundamentais de terceira geração, do qual faz parte mais recentemente o direito ao meio ambiente harmônico. Arelado ao fator ambiental em si estão fatores de ordem econômica e social que necessitam ser tratados de forma conjunta, formal e legal, e estruturados para fornecer resultados satisfatórios para as partes interessadas. Visando garantir o capital natural na busca do equilíbrio entre estes fatores surgem então os instrumentos de políticas ambientais oficiais a serem implementados pelo Estado.

Mesmo levando em consideração aspectos salientados nas orientações gerais da Constituição Brasileira de 1988, em especial os constantes no artigo 170, que estabelece ao poder público a incumbência de atuar de modo a equilibrar a liberdade de atuação econômica com a busca da proteção ambiental, como meio de assegurar uma melhor qualidade de vida aos cidadãos, pode-se perceber que as ações afirmativas vis-à-vis com as ações intervencionistas ainda são exceções.

O estabelecimento de normas de cunho integrativo entre esferas públicas no que tange ao uso de tributos como instrumento de aplicação de políticas ambientais no Brasil ainda é uma prática incipiente.

Neste aspecto, Fernando Magalhães Modé (2013:70) escreve:

“A atuação do Estado no caso particular da defesa do meio ambiente se dá de duas formas genericamente representadas pelos mecanismos de direção e de indução. Os mecanismos de direção qualificam-se pela imposição de normas permissivas ou proibitivas, basicamente definidoras de instrumentos de comando e controle de emissões ou da limitação ao uso de recursos, da fiscalização e aplicação de sanção sobre os infratores e da imposição do dever de reparação do dano. A seu turno, através dos mecanismos de indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância com as leis que regem o funcionamento dos mercados induzindo os agentes econômicos a determinados comportamentos que, na visão do Estado, sejam desejáveis.”.

Pode-se perceber que sob este enfoque, que a ação estatal se concentra em estabelecer para os agentes econômicos privados as referidas restrições e/ou indicações das atividades econômicas relacionadas aos potenciais impactos ambientais.

No caso brasileiro os instrumentos de política ambiental são predominantemente de comando e controle, o que denota ainda uma relação frágil das práticas antrópicas, sejam elas decorrentes de atividades econômicas ou não, e do respeito ao capital natural.

Por se tratarem de instrumentos relativamente recentes no Brasil os instrumentos econômicos ainda estão em evolução para buscar melhor atender a adequação que o contexto e as situações de convívio do homem com a natureza exigem, e por isso a dinamicidade é uma de suas particularidades.

O ICMS ECOLÓGICO

De acordo com Nery (2006), o ICMS Ecológico (ICMS-e) é um instrumento econômico de política pública ambiental, caracterizado por este autor como subsídio, inicialmente implantado pelo governo do Estado do Paraná na década de 1990, que consiste numa parcela da receita do Imposto Sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), redistribuída aos municípios pelos estados, sob determinados critérios ambientais.

Esta modalidade de repasse tributário tem como pressuposto básico recompensar os municípios pela restrição econômica do uso de seu território, tendo como fator complementar induzir os gestores municipais na busca de práticas conservacionistas do meio ambiente.

Denominado como “ICMS Verde”, de acordo com informações do site da SEA/RJ (Secretaria de Estado do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro) o ICMS-e pode ser entendido como um conjunto de indicadores ambientais incorporados dentre os critérios estaduais de repartição do ICMS aos municípios, que tem como características a não implicação de aumento de tributação e o pagamento por serviços ambientais que a população de um determinado Estado faz àqueles que conservam o meio ambiente. Dentre os objetivos propostos estão: incentivar a melhoria dos serviços e da gestão ambiental dos municípios fluminenses; e recompensar os municípios pela conservação e recuperação de ativos ambientais localizados em seu território.

Normatizado no estado do Rio de Janeiro (ERJ) pela Lei nº 5.100, de 04 de outubro de 2007, que alterou a Lei nº 2.664/96, que dispõe sobre os critérios estaduais de repartição do ICMS, o ICMS Ecológico é caracterizado como uma parcela dos repasses do ICMS estadual aos municípios, incluindo dentre eles critérios de conservação ambiental. Tem como principais variáveis a gestão sobre as áreas protegidas, os recursos hídricos, e os resíduos sólidos.

Conforme consta no site da SEA/RJ, os repasses são proporcionais às metas alcançadas nessas áreas. Assim, os municípios do estado recebem mais recursos quanto melhores os resultados que alcançarem nos índices relativos aos indicadores ambientais utilizados como parâmetros pelo Programa do ICMS Verde. Anualmente os índices são recalculados, dando uma oportunidade para que os municípios que investiram em conservação ambiental aumentem sua participação no repasse de ICMS.

É importante salientar que não há obrigatoriedade para que os recursos repassados aos municípios sejam aplicados diretamente em ações de conservação ambiental, servindo apenas como estímulo para a obtenção de maiores parcelas quando da distribuição.

Para fins de esclarecimentos gerais sobre a metodologia do instrumento econômico em voga, reproduzimos abaixo algumas informações colhidas no site da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ).

O percentual correspondente a cada componente no cálculo do Índice de Conservação Ambiental, cuja resultante é utilizada para a definição do repasse do ICMS Ecológico aos municípios, atribui importâncias relativas diferentes para suas variáveis, sendo de 45% para as Unidades de Conservação (UCs); de 30% para aspectos relacionados com a qualidade da água, via tratamento de esgoto e mananciais hídricos; e de 25% para gestão dos resíduos sólidos, através busca de controle sobre a destinação do lixo e de remediação de vazadouros.

Cada componente temático do IFCA (Índice Final de Conservação Ambiental) possui uma fórmula matemática que pondera e soma indicadores. Após a obtenção dos subíndices temáticos relativos, o IFCA municipal é gerado, indicando o percentual do ICMS Verde que cabe ao município. A fórmula utilizada para cálculo do IFCA é a seguinte:

$$\text{IFCA (\%)} = (\text{IrAP} \times 36) + (9 \times \text{IrAPM}) + (\text{IrTE} \times 20) + (\text{IrMA} \times 10) + (\text{IrDL} \times 20) + (\text{IrRV} \times 5)$$

Sendo,

IrAP = Índice relativo de Área Protegida

IrAPM = Índice relativo de Áreas Protegidas Municipais

IrTE = Índice relativo de Tratamento de Esgoto

IrMA = Índice relativo de Mananciais de Abastecimento

IrDL = Índice relativo de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos

IrRV = Índice relativo de Remediação de Vazadouros

O Quadro 1, no final do trabalho, apresenta informações sobre a caracterização dos Índices Relativos (IRs) que compõem o IFCA, trazendo também a definição de cada um deles.

O IFCA é recalculado a cada ano, oferecendo aos municípios que investiram em conservação ambiental oportunidade para aumentar sua arrecadação de ICMS Ecológico. Para aumentar seu IFCA, o município precisa saber como é realizado o cálculo, quais variáveis podem ser consideradas e como ampliar o seu repasse através de diagnósticos sobre o potencial de arrecadação do município para cada variável.

Para beneficiar-se dos recursos, uma das exigências feitas pelos gestores estaduais é a de que cada município deverá organizar seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente (SMMA) devendo ser composto, no mínimo, por um Conselho Municipal do Meio Ambiente, um Fundo Municipal do Meio Ambiente, um órgão administrativo executor da política ambiental municipal e de um corpo de Guarda Municipal Ambiental.

Neste último, o Decreto nº 43.284/2011 estabelece requisitos relativos à Guarda Municipal Ambiental, para efeito de repartição do ICMS Ecológico. Por esse Decreto, o contingente da Guarda Municipal Ambiental pode ser oriundo da Guarda Municipal convencional, desde que seja “compatível com as necessidades do município e formalmente à disposição do órgão administrativo responsável pela política ambiental municipal”, assim como que os guardas sejam “comprovadamente treinados e equipados para o desempenho das atividades de fiscalização ambiental”.

Sobre os índices relativos de destinação final dos resíduos sólidos urbanos (IrDL) e de remediação de vazadouros (IrRV), o Decreto nº 44.543/2013 alterou a forma de cálculo, incorporando ao valor, a partir de 2014, um indicador de coleta de óleo vegetal comestível. Os municípios para serem beneficiados precisam apresentar uma gestão adequada de seus resíduos sólidos, através da destinação final em aterros sanitários licenciados ou em usinas de coprocessamento ou incineração. No caso dos aterros sanitários, existem fatores adicionais que podem somar ao cálculo final do IrDL, beneficiando ainda mais o município que encaminha os seus resíduos para estes locais, assim como os que participam de consórcios para a gestão dos resíduos sólidos urbanos. Serão beneficiados também os municípios que possuem um programa de coleta seletiva dos resíduos recicláveis nos domicílios urbanos, através da coleta porta a porta ou do encaminhamento para usinas de reciclagem e compostagem, incluindo as cooperativas/associações de catadores durante esse processo.

No índice relativo de mananciais de abastecimento (IrMA) a SEA/RJ, com o apoio do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), manteve a mesma base de cálculo do último ano fiscal. Esta orientação foi executada com base no dimensionamento atual, realizado em 2010, dos dados cartográficos dos municípios do estado do Rio de Janeiro elaborados pela Fundação CEPERJ.

No cálculo do índice de Tratamento de Esgoto (IrTE) são considerados o percentual da população urbana do município atendida pelo sistema de tratamento de esgoto e o nível de tratamento. Ainda segundo a SEA/RJ, este índice representa um dos mais importantes avanços nas políticas públicas municipais no âmbito do meio ambiente, principalmente se levarmos em conta que a questão do saneamento básico corresponde a um grave problema de saúde pública no Brasil. Quando um município conquista uma boa pontuação neste índice, demonstra que os gestores municipais estão desenvolvendo um trabalho que irá melhorar a qualidade de vida da população.

Para os cálculos dos Índices Relativos de Áreas Protegidas (IrAP), abrangendo áreas federais e estaduais nos territórios dos municípios, e Áreas Protegidas Municipais (IrAPM), decorrente da criação destas áreas pelo município, são considerados as áreas municipais ocupadas por Unidades de Conservação (UCs) (Lei Federal nº 9.985/2000), assim como a sua importância, conservação e implementação. A parcela de área protegida em um município pode ser considerada como um dos fatores mais importantes, uma vez que, quanto maior a área da UC, maior será a sua contribuição para o valor total dos índices de áreas protegidas. A importância de uma área protegida também está relacionada à sua categoria de manejo. Dentre as UCs com maior fator de importância estão as Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, com atribuição de 5 pontos, seguidas dos

Parques (Nacionais, Estaduais e Municipais), onde são atribuídos 4 pontos, e os Monumentos Naturais e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), sendo atribuídos 3 pontos. A situação da conservação e os instrumentos de gestão utilizados para a implementação das UCs também são avaliados antes de serem inseridos para o cálculo do IrAP e IrAPM.

Neste quesito, a Lei do ICMS Ecológico tem como proposta básica incentivar a criação de novas UCs municipais no Estado, visto que nos 92 municípios existe uma vasta área de remanescentes florestais que podem ser transformados em áreas protegidas e monitoradas pela gestão local, resultando na conservação de toda uma gama de recursos naturais (solo, recurso hídrico, fauna, flora) além de contribuir para economia local como, por exemplo, o turismo ecológico.

Apesar da relativa incipiência das iniciativas decorrentes deste instrumento econômico, espécie de subsídio indireto, voltado para aspectos relativos à gestão ambiental pública, no caso referenciado o ICMS-e no estado do Rio de Janeiro, pode-se perceber avanços e intencionalidades por parte da maioria dos municípios.

Os órgãos estaduais gestores do ambiente do governo do estado do Rio de Janeiro tem procurado apresentar e divulgar os resultados anuais obtidos pelos municípios na composição do IFCA e classificá-los baseados exclusivamente por este índice final. Informações pertinentes a avanços ou retrocessos nas atividades realizadas pelos órgãos públicos locais e nos planos de ação diretamente relacionados aos índices relativos, ainda que os dados estejam disponíveis, parecem não merecer um tratamento de mecanismo de recomendações ou advertências, mesmo que indiretas para que os municípios reavaliem suas atividades e planejamentos.

Com a intenção de reforçar tal argumento foi elaborado um material para apresentar uma exposição geral do *ranking* nos últimos 5 anos (anos fiscais 2011 / 2012 / 2013 / 2014 / 2015) dos 10 municípios com melhores e piores desempenhos do IFCA no Estado do Rio de Janeiro que estão apresentados nas Tabelas 1 e 2.

Pode-se constatar que o principal fato que caracteriza ambas as situações: bons e maus desempenhos relativos, é a baixa mobilidade existente entre municípios, posto que o posicionamento no ranking de grande parte dos mesmos se repete ao longo do período observado.

Isto indica a necessidade de ações de intervenção indireta do governo estadual, via convênios e programas interinstitucionais que possam, por exemplo, servir como alternativa para mitigar os desequilíbrios dos desempenhos municipais, provavelmente decorrentes de restrições orçamentárias municipais para aplicação direta em gestão do meio ambiente.

Tal fato, baixa mobilidade entre os municípios, não retrata com clareza e segurança, os esforços feitos pelas esferas públicas municipais nas ações locais sobre as variáveis que se referem à composição dos índices relativos. Em especial, neste aspecto, deve-se levar em consideração o peso proporcionalmente alto que os índices relativos atrelados às Áreas de Proteção Ambiental – IrPA e IrAPM – possuem, representando quarenta e cinco por cento do IFCA.

Mesmo se considerarmos sua relevância, seja pela limitação imposta para o aproveitamento espacial para finalidades de instalações empresariais de cunho econômico e sua finalidade preservacionista, ou seja, pelo não uso da área física e dos recursos naturais existentes, entende-se que ações afirmativas pelas entidades públicas municipais são, quando presentes, relativamente escassas.

Mesmo que relacionados às exigências formais e legais, oriundas de Decretos federais e normatizações estaduais, os outros índices relativos parecem apresentar condições e potencialidades de serem utilizados de maneira mais intensa como verdadeiros mecanismos de incentivo de proteção ambiental inseridos em um processo de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS). Este tema, mesmo não sendo abordado no presente estudo, precisa ser inserido na pauta de discussão das políticas públicas ambientais pela sua conexão com diversos aspectos pertinentes ao uso dos recursos naturais, em especial os considerados em processo de existência crítica.

Um fator que poderia estar presente junto da discussão da construção do processo de DTS, de característica mais pontual, precisa tratar da questão da justiça ambiental.

A aplicação de instrumentos econômicos de características mais afirmativas, no sentido de construção de usos mais racionais dos recursos naturais, na gestão pública ambiental e no caso em voga o ICMS Ecológico, parece fazer parte de uma mudança positiva que vem ocorrendo no Brasil em sua agenda voltada para o desenvolvimento territorial rural, ao criar instrumentos mais efetivos de intervenção.

Nessa perspectiva, poderia ser pensado o território rural como um espaço que ganha sentido para questões muito além do agrícola e da lógica produtivista, para incorporar a paisagem e as questões ambientais como objeto das políticas públicas. Esta concepção mais avançada já é praticada em outros países e pode ser muito bem-vinda para o espaço rural no Brasil.

O papel do estado, como mencionado anteriormente, é fundamental para determinar restrições e proposições dos diversos agentes sociais e econômicos na utilização e conservação dos recursos naturais críticos. Neste contexto, ações integradas e programas setoriais, assim como convênios interinstitucionais, são condições necessárias e essenciais para o alcance de resultados sociais de longo prazo. Neste sentido, parece ser necessário buscar reavaliar que ações afirmativas necessitam de fato serem incentivadas por parte do estado em relação aos municípios e criar mecanismos mais efetivos de cooperação interinstitucional entre as esferas públicas de governo do estado do Rio de Janeiro e as esferas municipais, e entre os diversos municípios, em especial os que compartilham fronteiras ou possuem influências derivadas de externalidades, sejam positivas ou negativas, de modo a permitir que se construam condições mais efetivas e abrangentes para a aplicação de práticas voltadas para o DTS.

O ICMS ecológico vem sendo entendido e utilizado pelo estado como um mecanismo de incentivo para o avanço amplo e geral de todos os municípios em alguns aspectos ambientais particulares, e por este motivo tem se mostrado um tanto quanto dissociado de ações compartilhadas pelas municipalidades. Precisa,

portanto, avançar no sentido de provocar iniciativas para que ações integradas sejam estimuladas a ponto de gerar propostas para investimentos conjuntos pelos órgãos municipais e que possam compartilhados pelas comunidades avizinhas. Não pode ser tratado apenas como um instrumento recompensador que leve em consideração fatores estáticos baseados na existência de recursos físicos naturais, que muitas das vezes estão sofrendo um processo gradativo e silencioso de empobrecimento e sucateamento derivado de fatores externos de difícil controle, poluição atmosférica oriunda da industrialização de municípios vizinhos, por exemplo, quanto os oriundos da falta de manutenção e monitoramento das Unidades de Conservação pela falta ou insuficiência de aplicação de esforços administrativos e de investimentos diretos nestas.

As intervenções feitas recentemente pelo governo do estado do Rio de Janeiro, ao incluir novos fatores em alguns índices relativos, como é o caso do 'óleo de cozinha', e a extensão de prazos sucessivos para a instalação de corpos de guarda ambiental municipais, parecem não ter surtido o efeito necessário para fazer valer mudanças significativas na postura dos municípios a ponto de gerar as referidas mobilidades de desempenho para a construção dos índices finais de conservação ambiental.

Mesmo se levarmos em consideração que o instrumento ICMS ecológico possui restrições, dentro da atual regulamentação normativa do instrumento, que mostram certo desbalanceamento entre o esforço financeiro a ser feito pelo município para a construção de equipamentos públicos de operação e controle sistêmico, e aí se destacam aspectos pertinentes aos índices relativos de tratamento de esgoto (IrTE) e de remediação de vazadouros (IrRV), ainda há espaços para incentivos através do próprio instrumento de modo a reduzir tais restrições. A sinalização que o governo do estado do Rio de Janeiro tem procurado fornecer se analisarmos as recentes alterações ou inclusões na Lei 5.100/2007 não tem sido suficiente para mudar o quadro geral e o comportamento que se mostrou desde o início da implantação do instrumento econômico ICMS ecológico, o que denota a necessidade de revisão na essência de sua norma.

Outro fator que precisa ser aprofundado está relacionado ao pleno conhecimento, por parte dos membros integrantes dos órgãos municipais de gestão do meio ambiente e de outros diretamente envolvidos com o acompanhamento, registro e monitoramento dos equipamentos e recursos ambientais, da lógica e das orientações técnicas e legais que o instrumento potencializa para a plenitude de obtenção já instalada e por instalar que cada município possui. Em que pese o esforço feito pelo governo estadual no Estado do Rio de Janeiro, o que pode ser acompanhado pelo site da secretaria estadual de meio ambiente e de seus órgãos, ainda permanece um hiato bastante significativo entre quem produz e quem avalia o resultado ambiental que o instrumento econômico se propõe a incentivar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo não teve por objetivo a análise sob o ponto de vista jurídico e/ou econômico dos tributos ambientais e nem a medição detalhada de seus resultados, tendo como foco fazer algumas reflexões sobre as potencialidades de uma espécie tributária específica, no caso o ICMS Ecológico, e tecer comentários sobre sua

presente utilização em uma dada unidade federativa do Brasil, especificamente o estado do Rio de Janeiro.

Mesmo considerando que tal estudo precisa ser aprofundado e melhor detalhado, o que está sendo feito e oportunamente será apresentado, cabe, no entanto, a constatação inicial que ainda precisa-se ampliar a integração interinstitucional, entre todas as esferas públicas, inclusive entre os municípios, mas neste tema em especial entre as esferas estadual e municipais, para avançar os propósitos e potencialidades que o instrumento econômico ICMS Ecológico pode proporcionar, tanto para a melhoria geral da gestão ambiental local, quanto para seu uso como ferramenta de apoio para políticas públicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável.

Pensar na potencialidade do ICMS Ecológico como um dos instrumentos de gestão ambiental na política pública, que incorpore as mudanças que vem ocorrendo no território rural brasileiro, perpassa pela noção da amplitude deste espaço não mais exclusivamente percebido como produtor agrícola, mas como um novo *'locus'* de realização de atividades relacionadas aos preceitos da conservação do patrimônio natural e da existência cultural de suas comunidades, dando aos territórios um novo sentido.

Uma das possibilidades que ora se apresenta, e que pode ser um mecanismo de incentivo para ações interinstitucionais entre as esferas de governo municipais, é a adoção de métricas por região administrativa. Desta maneira, os esforços coletivos passariam a ter relevância na construção de alianças municipais derivadas das ações locais, não havendo perda da autonomia de atuação dos governos municipais, provocando a necessidade de ações conjuntas e integradas de alcance de médio e longo prazos para os objetivos estaduais propostos pelo uso do instrumento econômico ICMS Ecológico.

É de se esperar que na medida em que o instrumento seja assimilado como prática recorrente na gestão ambiental municipal que novas propostas e ajustes em relação aos critérios de determinação dos índices relativos venham a surgir.

No entanto, urge a necessidade de tornar o instrumento mais propositivo nas mudanças estruturais da forma de gerir os recursos naturais, não apenas sob o viés limitador no uso destes últimos, mas em especial na plena e equilibrada utilização possível entre o atendimento das demandas antrópicas e da capacidade de assimilação de seus impactos, favorecendo sua sustentabilidade.

Outra possibilidade que o instrumento pode incentivar se refere à possibilidade do gestor municipal, tanto através de ações de cunho mais diretamente relacionado com esforços na seara política, entenda-se aí via associações de moradores procurando influenciar o poder legislativo local para o exercício mais ativo da cidadania em busca de fatores associados à justiça ambiental, quanto de participações mais efetivas de agentes da sociedade civil, ser acompanhado mais de perto pelos cidadãos mais diretamente, ou potencialmente, mais atingidos pelas decisões a serem tomadas pelos agentes públicos.

Pouca efetividade poderá ser esperada por parte do instrumento em voga no futuro se não forem colocados em prática planos de ação governamental local que sejam capazes de avançar sobre as demandas socioeconômicas imediatas, porém levando

em consideração a necessidade de mitigação dos impactos ambientais, reais ou possíveis, de amplo alcance intergeracional.

Neste aspecto o ICMS-e poderá ser um instrumento de suporte fundamental para servir como referência e diretriz das intencionalidades do governo estadual sobre as municipalidades na gestão ambiental local, indicando através dos indicadores temáticos que compõem, e que poderão vir a ser modificados, o IFCA quais esforços devem ser feitos e que importância relativa possuem para que assim possam ser priorizados pelos gestores locais quando de seus projetos e programas anuais.

O aproveitamento de experiências de outros estados da federação brasileira, e quiçá de outros países, precisam ser inseridas nos debates entre os agentes públicos de modo a permitir que se construam novas alternativas para ver evoluir as potencialidades que se apresentam, ao mesmo tempo em que deve ser estimulada a participação-cidadã no processo de construção de planos de gestão ambiental local via instrumento de modo a inserir a população nas decisões que acabam por atingir a todos.

Por último, mas não menos importante, é o fator de gestão integrada entre os municípios das suas fronteiras dos recursos naturais não associadas apenas às Unidades de Conservação (UCs). Tal fator, por vezes, parece esquecido pelos órgãos municipais, provocando ou potencializando externalidades para as comunidades vizinhas. O crescimento econômico, normalmente dirigido para a busca de melhores condições sociais e materiais da sua respectiva população, costuma ser, quando não planejado, um mecanismo de redução do equilíbrio necessário com o meio ambiente.

Depreende-se então que o uso do instrumento econômico considerado no presente trabalho, o ICMS ecológico, como mecanismo de política pública estadual de gestão do meio ambiente só fará sentido quando se incorporar ao processo de gestão por parte dos órgãos públicos municipais do meio ambiente fatores associados tanto às potencialidades naturais locais quanto da administração eficiente e eficaz das variáveis operacionais que o instrumento apresenta.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 08 jan. 2015.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Fundação CEPERJ. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/ent/icms.html>. Acesso em: 04 mar. 2015.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado do Ambiente. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=164974>. Acesso em: 19 dez. 2014.

LITTLE, P. (2003). Os desafios da política ambiental no Brasil: Análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis.

MARINS, J. (coord.) (2011). Tributação e meio ambiente. 1ª ed. 9ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

MODÉ, F. M. (2013). Tributação ambiental – a função do tributo na proteção do meio ambiente. 1ª ed. 9ª reimpr. Curitiba: Juruá.

NERY, M. A. (2006). ICMS Ecológico: análise do desenho brasileiro de um subsídio ambiental. 2006. 98 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura, Universidade de Brasília, Brasília.

NUSDEO, A. M. de O. (2012). Pagamento por serviços ambientais: Sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas.

NUSDEO, F. (1975). Desenvolvimento e ecologia. São Paulo: Saraiva.

MOTTA, R. S. da. (2000). Instrumentos econômicos e política ambiental. Revista de Direito Ambiental, 20, 88-89.

SILVA-SANCHEZ, S. (2010). Cidadania ambiental: Novos direitos no Brasil. 2. ed. São Paulo: Annablume.

Quadro 1 – Caracterização dos elementos que compõem o IFCA

Sigla	Nome	Unidade	Definição
PAP	Parcelas de Áreas Protegidas	Hectares	Superfície, em hectares, da porção da Unidade de Conservação contida dentro do território municipal
IAP	Índice de Área Protegida		Composto pela soma das Parcelas de Áreas Protegidas federais, estaduais e municipais (PAP) localizadas dentro do território municipal, ponderadas (cada uma delas) pelo Fator de Importância da Parcela (FI), Grau de Implementação da Parcela (GI), e o Grau de Conservação da parcela
IrAP	Índice Relativo de Área Protegida		Razão entre o índice de áreas protegidas (IAP) e a soma dos IAP's de todos os municípios do Estado
IrAPM	Índice Relativo de Áreas Protegidas Municipais		Calculado como o IrAP, sendo computadas apenas as Parcelas de Áreas Protegidas Municipais. As parcelas de áreas protegidas municipais não foram excluídas do IAP, portanto contribuem para a formação de ambos os índices (IAP e IAPM)
ITE	Índice de Tratamento de Esgoto		Percentual de população urbana atendida por tratamento de esgoto ponderado pelo nível de tratamento
IrTE	Índice Relativo de Tratamento de Esgoto		Razão entre o índice tratamento de esgoto do município (ITE) e a soma dos ITE's de todos os municípios do Estado.
IrMA	Índice Relativo de Mananciais de Abastecimento		Razão entre a área de drenagem do município e a área drenante total da bacia com captação para abastecimento público de municípios situados fora da bacia, multiplicado pela cota parte da bacia
IrDL	Índice Relativo de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos		Razão entre o fator de avaliação da destinação final do lixo (DL) do município e a soma dos DL's de todos os municípios do Estado
IrRV	Índice Relativo de Remediação dos Vazadouros		Razão entre o fator de avaliação do estágio de remediação dos vazadouros (RV) do município e a soma dos RV's de todos os municípios do Estado

Fonte: SEARJ (Secretaria de Estado do Ambiente/Rio de Janeiro).

Tabela 1 – Melhores Desempenhos na Distribuição do IICMS Verde no Estado do Rio de Janeiro.

	Af2011	Af2012	Af2013	Af2014	Af2015
1º	Silva Jardim				
2º	Rio Claro	Rio Claro	Cachoeiras de Macacu	Cachoeiras de Macacu	Cachoeiras de Macacu
3º	Cachoeiras de Macacu	Cachoeiras de Macacu	Rio Claro	Miguel Pereira	Mesquita
4º	Resende (4)	Nova Iguaçu	Miguel Pereira (3)	Rio Claro	Miguel Pereira
5º	Nova Iguaçu	Angra dos Reis	Angra dos Reis	Quissamã	Rio Claro
6º	Mesquita	Resende	Resende	Mesquita	Quissamã
7º	Itatiaia	Mesquita	Nova Iguaçu	Nova Iguaçu	Nova Iguaçu
8º	Angra dos Reis	Teresópolis	Teresópolis	Angra dos Reis	São Pedro D'Aldeia
9º	Teresópolis (4)	Itatiaia	Mesquita	Itatiaia	Itatiaia
10º	Rio de Janeiro	Carapebus	Itatiaia	Teresópolis	Angra dos Reis

Fonte: Produzido pelo autor.

Tabela 2 – Piores Desempenhos na Distribuição do IICMS Verde no Estado do Rio de Janeiro.

	Af2011	Af2012	Af2013	Af2014	Af2015
10º	Cardoso Moreira	Itaocara	Valença	São Francisco de Itabapoana	São Francisco de Itabapoana
9º	Itaocara	Paraíba do Sul	Cardoso Moreira	Valença	Valença
8º	Itaperuna (3)	Sapucaia	Itaocara	Itaperuna	Italva
7º	Paraíba do Sul	Porciúncula	Paraíba do Sul	Varre-Sai	Varre-Sai
6º	Sapucaia (2)	Itaperuna (3)	Itaperuna	Bom Jesus do Itabapoana (2)	Paraíba do Sul
5º	Três Rios	Varre-Sai	Varre-Sai	Santo Antônio de Pádua	Cardoso Moreira
4º	Varre-Sai	Vassouras (2)	Santo Antônio de Pádua	Itaocara	Bom Jesus do Itabapoana
3º	Porciúncula (2)	Seropédica	Vassouras	Paraíba do Sul	Laje do Muriaé
2º	Valença (4)	Cardoso Moreira	São Francisco de Itabapoana	Cambuci	Porto Real
1º	Santo Antônio de Pádua (3)	São Francisco de Itabapoana (4)	Cambuci (2)	Cardoso Moreira	Itaocara

Fonte: Produzido pelo autor.